

УДК 346.9

М. М. Войнарівський

ЩОДО ІСТОРИКО-ПРАВОВИХ ЧИННИКІВ ВИОКРЕМЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ГОСПОДАРСЬКИХ САНКЦІЙ

Постановка проблеми. Господарська відповідальність суб'єктів господарювання реалізується шляхом застосування господарських санкцій, одним із різновидів яких є адміністративно-господарські санкції. Правова природа адміністративно-господарських санкцій, що накладаються органами публічної влади (державної влади та місцевого самоврядування) за порушення правил здійснення господарської діяльності, вже довгий час спричиняє наукові дискусії між вченими-господарниками та представниками науки адміністративного права, оскільки останні вважають адміністративно-господарські санкції різновидом заходів адміністративного примусу. Проблему правової природи адміністративно-господарських санкцій необхідно вирішувати, передусім, шляхом дослідження історичного розвитку концепції зазначених санкцій у сфері господарювання.

Наукові дослідження за темою. Санкції за порушення правил здійснення господарської діяльності, що сьогодні набули назву адміністративно-господарських санкцій, широко досліджувались як вченими радянських часів, так і сучасниками. В різних аспектах зазначений різновид санкцій розглядався вченими-господарниками, вченими-цивілістами та вченими-адміністративістами. Серед них можна відмітити В. О. Семеусова, В. В. Лаптева, Т. П. Лазареву, В. М. Хоменка, М. С. Малеїна, В. К. Мамутова, О. П. Подцерковного, А. Г. Бобкову, З. Ф. Татькову, В. С. Щербину та інших. Водночас не проводився фундаментальний історичний аналіз розвитку законодавства у цій сфері, наукових досліджень щодо зазначених санкцій та факторів, що спричинили їх виокремлення та закріплення у Господарському кодексі України (далі — ГК України).

Метою даної статті є виокремлення історичних періодів розвитку законодавства та наукових досліджень щодо адміністративно-господарських санкцій, з'ясування на цій підставі факторів, що спричинили закріплення зазначеного виду санкцій у господарському законодавстві.

Викладення основного матеріалу. Концепція адміністративно-господарських санкцій набула свого започаткування ще за радянських часів та була пов'язана із необхідністю осмислення природи заходів відповідальності, що застосовуються до суб'єктів господарювання, виходячи за межі традиційних цивільно-правових санкцій та адміністративно-правових стягнень, передбачених відповідно у Цивільному кодексі та Кодексі про адміністративні правопорушення. Водночас ці дослідження носили тоді дещо несистемний та різноаспектний характер.

Так, В. М. Хоменко виокремлював адміністративно-правову відповідальність господарських організацій, розуміючи її складовою адміністративного права [1, с. 27]. Разом із тим відсутність визнання самостійності господарського права не дозволила науковцю дотриматися цілісності концепції адміністративно-

правової відповідальності господарських організацій. Це підтверджується нелогічністю прийняття ним за основу при визначенні складу адміністративного правопорушення господарських організацій моделі складу цивільного делікту та пов'язування складу правопорушення із нормами адміністративного права, хоча зазвичай останні не мають майнового змісту, спрямованого на врегулювання виробничо-господарських відносин [1, с. 29–30].

Однак не можна не відмітити, що В. М. Хоменко зробив у дослідженні і досить позитивні висновки, що мають відображення й у сьогодишньому господарському законодавстві. Так, вчений зазначав, що адміністративно-правова відповідальність господарських організацій може носити як майновий, так і організаційний характер [1, с. 27].

В. В. Лаптев, здійснюючи аналіз функцій відповідальності в господарських відносинах, вказував на випадки, коли відповідальність не виконує компенсаційну функцію, й зазначав, що «існують і такі види відповідальності, коли санкції стягуються не на користь потерпілої організації, а до державного бюджету». До їх числа відносилися економічні санкції, що застосовувалися органами Держстандарту СРСР та органами ціноутворення. Вони полягали у вилученні прибутку, отриманого внаслідок порушення вимог державних стандартів, технічних умов, правил ціноутворення, у виключенні з виконання плану реалізації продукції, виготовленої з відступленням від умов техніко-юридичних норм, що визначають якість виробів [2, с. 190].

В. М. Манохін класифікував майнові санкції, що забезпечують дисципліну в народному господарстві, за їх цілями на дві групи: економічні та загальногосподарські. До економічних санкцій дослідник відносив такі санкції, як неустойка, штраф, пеня, відшкодування збитків, переведення на акредитивну форму розрахунків, примусове виконання зобов'язань та інші. До загальногосподарських — штраф, що стягується до державного бюджету за порушення державної дисципліни з господарської організації або посадової особи цієї організації, відшкодування шкоди, пеню, конфіскацію, позбавлення певних прав, заборона експлуатації виробничих об'єктів, карантин, закриття магазинів та інші. Економічні санкції, на думку науковця, спрямовані захищати права та обов'язки конкретної господарської організації, в свою чергу, загальногосподарські спрямовані на підтримку і охорону встановленого порядку господарювання в загальнодержавному масштабі шляхом застосування покарань і заходів попереджувального характеру [3].

В. О. Семеусов, досліджуючи санкції за господарським законодавством, виокремлював конфіскаційні санкції, які визначав як санкції, що пов'язані з безоплатним вилученням в дохід держави майна правопорушника. При цьому конкретною формою безоплатного вилучення майна в соціалістичній організації зазначалось стягнення штрафу при порушенні господарського законодавства та звернення неправомірно отриманих грошових сум в державний бюджет [4, с. 21]. При цьому вчений, не погоджуючись з адміністративно-правовою природою цих санкцій, додавав, що «вони наповнені специфічним цивільно-правовим змістом» [4, с. 30]. Водночас цивільно-правова належність зазначе-

них санкцій викликає сумніви, оскільки цивільні відносини — є відносинами, що базуються на рівності, невідпорядкованості сторін, а «конфіскаційні» санкції накладались органами державної влади в односторонньому порядку, що свідчить про наявність відносин влади — підпорядкування.

Відповідальність за порушення в господарській діяльності досліджувалася й Б. І. Пугінським та М. П. Шестаковою. У посібнику 1987 року автори класифікували санкції, що застосовуються до підприємств та господарських організацій, на економічні та майнові. При цьому, на думку авторів, економічні санкції — це суми, на які знижуються відрахування в фонди підприємств при недосягненні ними певних результатів господарської діяльності, передбаченої планом чи встановленими нормативами, або суми, що стягуються в доход бюджету при порушенні вимог законодавства [5]. Недоліком такої класифікації із погляду сьогодні можна вважати змішування оперативних і примусових заходів впливу.

Певна несистемність підходів, що мала місце в Радянському Союзі до природи та змісту адміністративно-господарських санкцій, була відображенням значної неупорядкованості та непослідовності усього господарського законодавства. В. К. Мамутов ще у 1977 році зазначав, що «на теперішній час існує біля 2 тис. різноманітних видів санкцій за господарські правопорушення. Причому їх відмінність в їх формі та розмірі, як правило, нічим не обґрунтовано. Існує, наприклад, біля 60 санкцій за неповернення різних видів тари, проте достатньо було б декілька видів. Нічим не виправданий різнобій спостерігається і в інших видах відповідальності; до теперішнього часу не забезпечена уніфікація відповідальності за якість виконання; за збитки, що спричиняються одними госпорганами іншим» [6, с. 31–32].

Проблема систематизації господарського законодавства повинна була вирішуватися прийняттям Господарського кодексу СРСР, проект якого був винесений на обговорення ще у 1970 році [див. 7], але так і не був ухвалений. Як зазначають дослідники — у зв'язку із небажанням держави бути обмеженою в пануванні над суб'єктами господарювання [8, с. 36–37].

В цілому необхідно зробити висновок, що праці вчених у Радянському Союзі створили підґрунтя для розвитку сучасної концепції адміністративно-господарських санкцій, визначили їх специфічність, окреслили їх види, цілі застосування. Вказаний період розвитку господарського законодавства щодо адміністративно-господарських санкцій у їх сучасному розумінні та відповідних наукових досліджень умовно можна іменувати радянським періодом.

Перехід до ринкової економіки на початку 90-х років ХХ століття значно збільшив масив законодавства щодо регулювання господарської діяльності, що відобразилося й на появі великої кількості контролюючих та інших органів й, відповідно, санкцій, що застосовуються цими органами до суб'єктів господарювання за порушення законодавчо встановлених правил господарської діяльності.

До таких нормативно-правових актів можна віднести Закони «Про ціни та ціноутворення» (1990 р.), «Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності» (1992 р.), «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення

у сфері містобудування» (1994 р.) та багато інших. Велика кількість вказаного різновиду санкцій потребувала певних загальних засад, що встановлювали б, зокрема, порядок та строки застосування, певні гарантії для суб'єктів господарювання.

Закріплення санкцій, що застосовувались до суб'єктів господарювання за порушення правил здійснення господарської діяльності, було запропоновано в проекті Господарського (комерційного) кодексу України, які мали назву — управлінсько-господарські санкції [9]. Однак в процесі підготовки проекту Господарського кодексу до другого читання робоча комісія Верховної Ради України перейменувала зазначену групу санкцій в адміністративно-господарські [10, с. 867].

Період з початку формування ринкових відносин (1990 рік) по дату набрання сили Господарським кодексом України (2004 рік) можна йменувати періодом становлення законодавства щодо адміністративно-господарських санкцій.

З 1 січня 2004 року, із набранням сили Господарським кодексом України, у господарському законодавстві з'явилась нова категорія — адміністративно-господарські санкції, які у ст. 238 ГК визначаються як заходи організаційно-правового або майнового характеру, що можуть бути застосовані до суб'єктів господарювання уповноваженими органами державної влади або органами місцевого самоврядування за порушення встановлених законодавчими актами правил здійснення господарської діяльності, спрямовані на припинення правопорушення суб'єкта господарювання та ліквідацію його наслідків. Період щодо розвитку законодавства та наукових досліджень щодо адміністративно-господарських санкцій, який бере свій початок з 1 січня 2004 року, можна називати сучасним періодом. Серед дослідників, які здійснювали дослідження адміністративно-господарських санкцій після вступу в силу ГК, можна виокремити О. М. Вінник, О. П. Подперковного, В. С. Щербину, Д. Лук'янця, Н. М. Шевченко, Г. Шовкоп'яса, Т. Греня, О. П. Рябченко, Т. Кучера, В. Перепелюка, І. С. Войтенка, Д. О. Андреева та інших.

Доречно виокремлювати наступні фактори, що обумовили закріплення окремого різновиду адміністративно-господарських санкцій у ГК України.

По-перше, адміністративно-господарські санкції є складовою єдиного механізму регулювання господарської діяльності. Адже неможливим вбачається їх запровадження, зміна чи скасування за відсутності відповідного економічного обґрунтування, без аналізу впливу санкцій на діяльність певних суб'єктів господарювання та економіки в цілому.

По-друге, застосування адміністративно-господарських санкцій, з одного боку, спрямовано проти суб'єктів господарювання, що порушують законодавчо встановлені правила здійснення господарської діяльності, з іншого боку, може бути прямо чи опосередковано спрямовано, зокрема, на захист прав і законних інтересів суб'єктів господарювання, що потерпають від порушення норм суб'єктами господарювання, проти яких застосовуються адміністративно-господарські санкції. Наприклад, таку функцію виконує у ст. 26 Закону України «Про захист від недобровісної конкуренції» санкція у формі вилучення

товарів з неправомірно використаним позначенням та копій виробів іншого суб'єкта господарювання.

По-третє, в рамках господарського права, яке спрямовано на комплексне регулювання відносин у сфері господарювання, на забезпечення публічних та приватних інтересів, з'являється можливість системно вирішувати правові питання запровадження та застосування адміністративно-господарських санкцій.

Іншим фактором, що обумовлює закріплення адміністративно-господарських санкцій, слід вважати непоширення загальних положень Кодексу України про адміністративні правопорушення на порядок застосування адміністративно-господарських санкцій. Офіційним підтвердженням зазначеного твердження є Рішення Конституційного суду України від 30 травня 2001 року по справі № 7-рп/2001 (справа про відповідальність юридичних осіб), у якому не лише зазначено про нерозповсюдження положень КУпАП на відповідальність юридичних осіб, а також те, що «положення пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України треба розуміти так, що ним безпосередньо не встановлюються види юридичної відповідальності».

Також у Рішенні по справі № 7-рп/2001 КСУ зазначив, що «стан регулювання притягнення юридичних осіб до відповідальності, зокрема щодо визначення строків застосування до них заходів впливу, Конституційний Суд України вважає неповним і таким, що не відповідає конституційному визначенню України як правової держави. У зв'язку з цим Верховній Раді України слід у найкоротший термін врегулювати зазначене питання відповідно до положень Конституції України та з урахуванням даного Рішення». Результатом виконання зазначених приписів Конституційного суду саме й виступило закріплення відповідних положень щодо адміністративно-господарських санкцій у Господарському кодексі України.

Нарешті, третім фактором закріплення адміністративно-господарських санкцій була необхідність привести у певну систему розгалужені санкції, що застосовуються до суб'єктів господарювання за порушення законодавчо встановлених правил здійснення господарської діяльності.

Таким чином, можна виокремлювати наступні фактори, що обумовили виокремлення та закріплення різновиду господарських санкцій — адміністративно-господарських санкцій: 1) господарсько-правова природа зазначених санкцій; 2) непоширення Кодексу України про адміністративні правопорушення на санкції, що застосовуються органами публічної влади до юридичних осіб; 3) необхідність систематизації законодавства щодо санкцій, що застосовуються органами публічної влади до суб'єктів господарювання за порушення ними законодавчо встановлених правил здійснення господарської діяльності.

Література

1. Хоменко В. Н. Ответственность в хозяйственном праве / В. Н. Хоменко. — К.: Изд. объедин. «Вища школа», 1975. — 172 с.
2. Лаптев В. В. Экономика и право: (Теория и практика правового регулирования хозяйственных отношений). — М.: Экономика, 1981. — 216 с.

3. Манохин В. М. Государственная дисциплина в народном хозяйстве. — М.: Юрид. лит., 1970. — 218 с.
4. Семеусов В. А. Санкции в хозяйственном законодательстве. Учеб. пособие. Иркутск: Изд-во Иркут. ун-та, 1982. — 54 с.
5. Пугинский Б. И., Шестакова М. П. Законность и дисциплина в хозяйственной деятельности. Пособие для слушателей народных университетов. // М.: Знание, 1987. — 128 с.
6. Мамутов В. К. Хозяйственное законодательство и повышение эффективности производства. // Советское государство и право. — № 3-1977. — С. 25-32.
7. Хозяйственный кодекс СССР: Проект для обсуждения /В. В. Лаптев, З. М. Заменгоф, И. А. Танчук и др.; Институт государства и права Академии наук СССР. Сектор хозяйственного права и проблем управления промышленностью. — М., 1970. — 260 с.
8. Господарське право: Підручник / О. П. Подцерковний, О. О. Квасніцька, А. В. Смітюх та ін.; За ред. О. П. Подцерковного. — 2-ге вид., доп. і перероб. — Х.: Одиссей, 2011. — 640 с.
9. Хозяйственный (Коммерческий) кодекс Украины (проект). — К., 1995.
10. Хозяйственное право: Учебник для студентов вузов / Ин-т экономико-правовых исследований НАН Украины; Под ред. В. К. Мамутова. — К.: Юринком-Интер, 2002. — 921 с.

Анотація

Войнарівський М. М. Щодо історико-правових чинників виокремлення адміністративно-господарських санкцій. — Стаття.

У статті досліджуються історичні фактори виокремлення особливого виду господарських санкцій — адміністративно-господарських санкцій. Розглядаються окремі періоди розвитку законодавства та наукової літератури щодо адміністративно-господарських санкцій. Обґрунтовується належність правового масиву, що регулює відносини, пов'язані з адміністративно-господарськими санкціями, до предмету господарського права.

Ключові слова: конфіскаційні санкції, економічні санкції, адміністративно-господарські санкції, господарське право, господарська діяльність.

Аннотация

Войнаровский Н. Н. Об историко-правовых факторах выделения административно-хозяйственных санкций. — Статья.

В статье исследуются исторические факторы выделения особого вида хозяйственных санкций — административно-хозяйственных санкций. Рассматриваются отдельные периоды развития законодательства и научной литературы относительно административно-хозяйственных санкций. Обосновывается принадлежность правового массива, который регулирует отношения, связанные с административно-хозяйственными санкциями, к предмету хозяйственного права.

Ключевые слова: конфискационные санкции, экономические санкции, административно-хозяйственные санкции, хозяйственное право, хозяйственная деятельность.

Summary

Voynarivskiy M. M. About historical and law factors of separation of administrative-economic sanctions. — Article.

Historical factors of separation of administrative-economic sanctions as special type of economic sanctions are examined in the article. Certain periods of development of legislation and scientific literature concerning administrative-economic sanctions are analysed. Author grounds that legal provisions which regulate relationship concerning administrative-economic sanctions are part of subject of economic law.

Keywords: confiscatory sanctions, economic sanctions, administrative-economic sanctions, economic law, economic activity.